Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

31 293 Primair Onderwijs

Nr. 267 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 augustus 2015

1. Inleiding

Op 1 augustus 2010 is de wet Goed onderwijs, goed bestuur in werking getreden. Met deze wet werd onder andere beoogd om als overheid slagvaardig te kunnen optreden in gevallen van ernstig tekortschietende kwaliteit op een school en/of bestuurlijk wanbeheer.[1] Het wetsvoorstel kwam voort uit de afspraak in het coalitieakkoord van het kabinet Balkenende IV om de basiskwaliteit van het onderwijs te garanderen. Ouders en leerlingen in het funderend onderwijs moeten kunnen vertrouwen op een minimumkwaliteit van het onderwijs.

Om in te kunnen grijpen bij tekortschietende scholen zijn deugdelijkheidseisen voor de minimumkwaliteit geformuleerd in artikel 10a van de Wet op het primair onderwijs (WPO) en artikel 23a1 van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Ook is in de wet vastgelegd dat de Minister de bevoegdheid heeft om bij wijze van uiterste maatregel de bekostiging van een school te beëindigen wanneer de onderwijskwaliteit op die school ernstig of langdurig tekortschiet (artikel 164b van de WPO en artikel 109a van de WVO).

Met betrekking tot deze artikelen is in de wet vastgelegd om de werking ervan binnen vijf jaar te evalueren.[2] Hierbij stuur ik u deze evaluatie, die ik heb gedaan aan de hand van eerder uitgevoerd onderzoek en gegevens van de inspectie. In deze brief ga ik achtereenvolgens in op 1) het primaire doel van de artikelen, 2) de bredere aanpak gericht op (zeer) zwakke scholen en 3) mogelijke onbedoelde gedragseffecten van de wet.

[1] Daarnaast werd de functiescheiding van bestuur en intern toezicht verplicht gesteld en werd de wettelijke basis gelegd voor (sector)codes goed bestuur.

[2] Zie artikel 188a van de WPO en artikel 123a van de WVO.

kst-31293-267
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

2. Alleen ingrijpen waar echt nodig

Zoals gezegd is het primaire doel van de ingestelde bevoegdheid om in te kunnen grijpen op die scholen waar de kwaliteit onder de maat is en waar herstel uitblijft. Het sluiten van een school is een ultieme sanctie en volgt pas als al het andere is geprobeerd. Tot nu toe is deze bevoegdheid één keer ingezet. Ik heb u hierover eind 2014 geïnformeerd.[3]

Het instrumentarium heeft zijn waarde in dit ene geval bewezen. Op deze basisschool was sprake van ernstige en langdurige kwaliteitsproblematiek en daarmee van een groot risico voor de schoolloopbaan van de leerlingen. Op dat moment verwachten maatschappij en politiek dat de overheid doortastend optreedt. En dat is ook terecht. Het feit dat de leerlingen van deze school hun schoolloopbaan nu kunnen voortzetten op scholen die duurzaam voldoende kwaliteit bieden, is een direct effect van de onderhavige wetsartikelen.

Er zijn in de afgelopen jaren meer gevallen geweest van scholen waarvan de kwaliteit tekortschoot. Afgezien van het hierboven genoemde geval, hebben tot nu toe echter alle scholen zich op tijd weten te verbeteren. Het handelen van de inspectie, dat primair is gericht op herstel, draagt daar aan bij. Daarnaast gaat er een preventieve werking uit van de mogelijkheid om een school te sluiten als ultieme sanctie. Daardoor lukt het in vrijwel alle gevallen om alsnog binnen een acceptabele termijn de noodzakelijke kwaliteitsverbetering te realiseren.

Dit neemt niet weg dat het voor leerlingen van zeer zwakke scholen van groot belang is dat de periode dat zij zeer zwak onderwijs volgen zo kort mogelijk is. De snelheid waarmee zeer zwakke scholen in het funderend onderwijs zich verbeteren, moet toenemen. Daarom is op 1 augustus 2015 de wet in werking getreden die ervoor zorgt dat zeer zwakke scholen zich binnen een termijn van één jaar moeten verbeteren. De inzet van artikelen 164b WPO en 109a WVO zal daarna mogelijk vaker aan de orde zijn.

3. Bredere aanpak (zeer) zwak onderwijs

De mogelijkheid om in te grijpen wanneer de onderwijskwaliteit op een school tekortschiet, past in een bredere context van maatregelen om de basiskwaliteit van het onderwijs te garanderen. Sinds 2005 wordt het oordeel zeer zwak actief openbaar gemaakt, sinds 2007 werkt de inspectie met risicogericht toezicht en sinds 2011 attendeert de inspectie scholen na één jaar op (en waarschuwt hen na twee jaar voor) onvoldoende of sterk dalende opbrengsten. Vanaf 2009 subsidieert het Ministerie van OCW hulpprogramma's voor (zeer) zwakke scholen, grotendeels uitgevoerd door de sectororganisaties. Daarnaast zijn er lokale initiatieven geweest, zoals de kwaliteitsakkoorden in de provincies met veel (zeer) zwakke scholen en de Kwaliteitsaanpak in Amsterdam. Met de afspraken uit de recente sectorakkoorden blijf ik samen met de sector onverminderd inzetten op het garanderen van de basiskwaliteit.

Dit pakket aan maatregelen heeft zijn vruchten afgeworpen. Het aantal (zeer) zwakke scholen is de afgelopen jaren gedaald (tussen 2010 en 2014 van 7 naar 2,2 procent in het basisonderwijs en van 11,1 naar 7,3 procent in het voorgezet onderwijs).[4] De tijd die het scholen kost om van een aangepast arrangement in het basisarrangement terecht te komen is

[3] Kamerstuk 31 293, nr. 227.
[4] *Onderwijsverslag 2013–2014*, Kamerstuk 34 000 VIII, nr. 89.

korter geworden.[5] Het doel van de wetgeving was om als ultieme sanctie een school te kunnen sluiten. Deze sanctie is daarmee een belangrijk signaal binnen de aanpak van (zeer) zwakke scholen. Het geeft scholen (nog) meer reden om de kwaliteit tijdig te verbeteren, doordat zij weten dat deze verbetering niet vrijblijvend is. De sanctie functioneert dus in hoge mate als een stok achter de deur. Uit meerdere onderzoeken naar de aanpak van (zeer) zwakke scholen blijkt dan ook dat scholen die deze oordelen krijgen dit serieus nemen en streven naar snelle en duurzame verbetering. In de bijlage[6] bij deze brief is een overzicht van evaluaties van de aanpak van (zeer) zwak onderwijs opgenomen.

4. Onbedoelde gedragseffecten

Bij de behandeling van de wet Goed onderwijs, goed bestuur heeft het lid Dibi (GroenLinks) bij amendement vast laten leggen dat er een evaluatie plaats zou vinden.[7] Het amendement spreekt de verwachting uit dat scholen door deze wet harder zullen werken aan het verbeteren van de onderwijskwaliteit. Tegelijkertijd vraagt het amendement aandacht voor mogelijke onbedoelde gedragseffecten van het wetsvoorstel, zoals selectie aan de poort en het uitsluiten van leerlingen van de eindtoets. Met dergelijke mechanismen zouden scholen de gemiddelde schoolprestaties kunstmatig willen bevorderen, om op die manier weg te blijven van de bekostigingssanctie.

Het uitsluiten van leerlingen van de eindtoets

Ik zal nu eerst ingaan op het uitsluiten van leerlingen van de eindtoets. Ten tijde van het amendement van het lid Dibi was de eindtoets nog niet verplicht voor alle leerlingen en konden basisscholen leerlingen dus nog uitsluiten van de eindtoets. Met de inwerkingtreding van de Wet eindtoetsing PO is dit niet meer mogelijk. Basisscholen mogen er alleen in specifieke situaties voor kiezen om leerlingen uit te zonderen van deze verplichting. Het handelen van de inspectie ontmoedigt scholen bovendien op twee manieren om zich strategisch te gedragen bij de verantwoording over de leerresultaten. Enerzijds houdt de inspectie ieder jaar in de gaten hoeveel leerlingen door een school buiten de eindtoets worden gehouden en onderzoekt zij of dat terecht is. In gevallen waarbij wordt geconstateerd dat dit ten onrechte is gebeurd, weegt de inspectie voor deze leerlingen een lage fictieve score mee voor het schoolgemiddelde. Anderzijds corrigeert de inspectie het schoolgemiddelde naar boven, door leerlingen met specifieke individuele kenmerken (bijvoorbeeld wanneer zij zeer moeilijk lerend zijn) die de eindtoets wel hebben gemaakt niet mee te wegen voor het schoolgemiddelde.[8] Uit cijfers van de inspectie blijkt dat er in de periode 2010 tot 2014 geen stijging is van het aantal scholen waarbij de inspectie heeft geconstateerd dat de eindtoets bij leerlingen onterecht niet is afgenomen.[9]

In het schooljaar 2012/2013 is naast de Cito-Eindtoets en de Eindtoets Basis de Eindtoets Niveau ingevoerd, bedoeld voor leerlingen die naar verwachting zullen doorstromen naar een beroepsgerichte leerweg van het vmbo. Dit heeft er toe geleid dat scholen die deze eindtoets afnamen juist meer (veelal zwakkere) leerlingen lieten deelnemen aan de eindtoets.[10]

---

[5] *Evaluatie risicogericht toezicht (po/vo)*, Kamerstuk 31 293, nr. 257.
[6] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.
[7] Kamerstuk 31 828, nr. 27.
[8] De correctie van de leerresultaten staat beschreven in de Regeling leerresultaten PO.
[9] Dit aantal betrof 180 in 2010; 192 in 2011; 176 in 2012; 150 in 2013 en 154 in 2014.
[10] *Onderwijsverslag 2012–2013*, Kamerstuk 33 750 VIII, nr. 107.

Selectie in het primair onderwijs

Bij het plaatsen van leerlingen in het primair onderwijs zou sprake kunnen zijn van selectie aan de poort. Omdat het plaatsingsproces zich grotendeels voltrekt in informeel contact tussen ouders en de school, is mogelijke ongeoorloofde selectie moeilijk waar te nemen.[11] Het aantal signalen dat de inspectie over dit onderwerp ontvangt, geeft echter wel een indicatie van de omvang van dit fenomeen. Dit aantal is zeer laag.[12] Dit beeld wordt bevestigd door de geringe hoeveelheid vragen en signalen die ouderorganisatie Ouders en Onderwijs over dit onderwerp krijgt. Wanneer ouders de indruk hebben dat zij onterecht worden afgewezen omdat hun kind extra ondersteuning nodig heeft, kunnen zij een beroep doen op de zorgplicht die de school heeft.[13]

Selectie in het voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs geven de cijfers over selectie aan de poort en andere vormen van selectie meer reden tot verscherpte aandacht. Bij veel scholen zijn de criteria voor de overgang van primair naar voortgezet onderwijs de afgelopen jaren aangescherpt.[14] De inspectie signaleerde op basis van informatie uit de schooljaren 2011/2012 en 2013/2014 dat er scholen waren die leerlingen met relatief lage scores op de Cito Eindtoets Basisonderwijs, of leerlingen die een keer zijn blijven zitten, niet toelieten.[15] Vanaf het schooljaar 2014/2015 is het schooladvies leidend voor toelating tot het voortgezet onderwijs en is deze vorm van selectie niet meer mogelijk. De inspectie ziet hier op toe. Hierdoor hebben scholen veel minder mogelijkheden om leerlingen te selecteren. Zoals eerder gemeld ontvangt uw Kamer dit najaar een korte terugkoppeling over de eerste ervaringen met deze aangepaste regelgeving. Hierin zal ik ook ingaan op de toezegging dat onderzocht wordt of, en zo ja op welke wijze, de referentieniveaus gebruikt kunnen worden bij de beoordeling van de minimumleerresultaten van scholen.[16] De Wet eindtoetsing PO wordt de komende vier jaar gevolgd en geëvalueerd.

Verder zijn er signalen dat het aantal scholen dat aanvullende eisen stelt voor de doorstroom binnen het voortgezet onderwijs toeneemt.[17] In dit kader voert de inspectie in het voortgezet onderwijs een nieuw model voor leerresultaten in. De aanpassingen moeten leiden tot een model dat transparanter is en meer stimuleert om leerlingen kansen te bieden. Ik heb u hierover in mijn brief van 25 juni 2015 geïnformeerd.[18]

Overigens is selectie niet per definitie negatief. Selectie is juist van belang om ervoor te zorgen dat een leerling op een plek komt die past bij zijn ontwikkelingspotentieel, daarbij positieve leerervaringen opdoet en zich kan oriënteren op de toekomst. Selectie en plaatsing zijn in het voortgezet onderwijs belangrijke instrumenten om leerlingen op de goede plek terecht te laten komen en het rendement van de school te verbeteren. De

---

[11] Selectie kan geoorloofd zijn in het kader van het recht op toelatingsbeleid voor het bijzonder onderwijs. Het toelatingsbeleid moet in dat geval echter wel in lijn zijn met het doel en de grondslag van de school, en moet consequent en consistent worden toegepast.
[12] In de periode augustus 2013 tot juni 2015 betreft het minder dan 25 signalen.
[13] Zie www.passendonderwijs.nl voor meer informatie.
[14] ITS, Kohnstamm Instituut, Oberon (2013). *Selectiemechanismen in het onderwijs* (uitgevoerd in opdracht van de Onderwijsraad).
[15] *Onderwijsverslag 2011–2012*, Kamerstuk 33 400 VIII, nr. 136; *Onderwijsverslag 2013–2014*, Kamerstuk 34 000 VIII, nr. 89.
[16] Staatsblad 281, 16 juli 2010.
[17] *Onderwijsverslag 2013–2014*, Kamerstuk 34 000 VIII, nr. 89; ITS, Kohnstamm Instituut, Oberon (2013). *Selectiemechanismen in het onderwijs* (uitgevoerd in opdracht van de Onderwijsraad).
[18] Kamerstuk 31 289, nr. 246.

inspectie ziet veel scholen die goede resultaten en rendementen halen en tegelijkertijd leerlingen kansen bieden.[19] Vaak zijn selectie en plaatsing erop gericht om doubleren en afstroom terug te dringen.[20] Dat dit ook effect heeft, is te zien aan de daling van het zittenblijven.[21] Ik vind het, net zoals de Onderwijsraad in maart 2013 stelde in zijn advies over overgangen in het onderwijs, van belang om een balans te vinden tussen selectie en het bieden van kansen.[22] In de beleidsreactie op dat advies hebben de Minister en ik een aantal recente maatregelen genoemd die bijdragen aan het verbeteren van die balans.[23]

Deze evaluatie raakt aan een breder debat, waarin er door diverse partijen de zorg is geuit dat selectie ten koste kan gaan van het bieden van kansen aan leerlingen. Selectie hangt samen met een bredere maatschappelijke focus op het verbeteren van de kwaliteit en het rendement van het onderwijs. Zoals ik in mijn brief van 1 juli 2014 aan de Tweede Kamer heb aangekondigd, laat ik onderzoek doen naar de ongewenste effecten van het sturen op cijfers en rendementen in het voortgezet onderwijs.[24] Dit onderzoek zal een breed beeld geven van selectie in het voortgezet onderwijs en van de weging die scholen zelf geven aan de keuzes die zij hierin maken. In mijn beleidsreactie op het onderzoek zal ik ingaan op de bevindingen uit dit onderzoek en de conclusies die ik hieruit trek.

5. Conclusie

Met de onderhavige wetsartikelen werd beoogd om als overheid slagvaardig te kunnen optreden in gevallen van ernstig tekortschietende kwaliteit op een school. Dit ultimum remedium om een tekortschietende school te kunnen sluiten is sinds 2010 één keer ingezet. Het feit dat de leerlingen van deze school hun schoolloopbaan nu kunnen voortzetten op scholen die duurzaam voldoende kwaliteit bieden, is een direct effect van de onderhavige wetsartikelen. Ik concludeer dat het daarmee zijn waarde heeft bewezen. Tot nu toe zijn er geen andere gevallen geweest waarin herstel van de kwaliteit van het onderwijs zodanig lang op zich liet wachten dat deze zware sanctie nodig was. Daarbij speelt het handelen van de inspectie en in bredere zin de aandacht voor het garanderen van de basiskwaliteit van het onderwijs een belangrijke rol. De mogelijkheid om een school te kunnen sluiten werkt daarbij als stok achter de deur. Dit heeft onder andere geleid tot het terugdringen van het aantal (zeer) zwakke scholen.

Bij het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs via normering en toetsing is het belangrijk om aandacht te hebben voor mogelijke ongewenste gedragseffecten. In het primair onderwijs stellen de cijfers over het uitsluiten van de eindtoets en over selectie aan de poort gerust. In het voortgezet onderwijs is de ontwikkeling van het gebruik van selectiemechanismen reden voor meer aandacht voor de effecten van het sturen op cijfers en rendementen. Komend najaar ontvangt u van mij een brief over dit onderwerp, waarin ik u over de resultaten van het onderzoek hiernaar zal informeren.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

---

[19] *Onderwijsverslag 2011–2012*, Kamerstuk 33 400 VIII, nr. 136.
[20] ITS, Kohnstamm Instituut, Oberon (2013). *Selectiemechanismen in het onderwijs* (uitgevoerd in opdracht van de Onderwijsraad).
[21] *Onderwijsverslag 2013–2014*, Kamerstuk 34 000 VIII, nr. 89.
[22] Kamerstuk 33 750 VIII, nr. 100.
[23] Kamerstuk 33 750 VIII, nr. 117.
[24] Kamerstuk 31 289 nr. 196.